COMISIÓN DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

(Sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2017).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 16:19).

–La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social tiene el agrado de recibir al señor subsecretario del Ministerio de Economía y Finanzas, economista Pablo Ferreri y a la delegación que le acompaña, con el fin de considerar el proyecto de ley mal llamado de «cincuentones» –todos sabemos a qué nos referimos– que posee ya media sanción de la Cámara de Representantes.

Hemos previsto en esta instancia hacer las consultas pertinentes a los ministerios de Economía y Finanzas y de Trabajo y Seguridad Social, al Banco de Previsión Social y a la Asociación Nacional de AFAP de Uruguay. En la reunión de coordinación acordamos terminar hoy la discusión en la comisión y votarlo, para que se trate mañana en el plenario del Senado.

Es un gusto recibirlos y les damos la palabra.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Es un placer estar aquí comentando las principales características de este proyecto de ley remitido en su momento por el Poder Ejecutivo y que tuvo algunos cambios –que también comentaremos– durante su tratamiento parlamentario en la Cámara de Representantes.

La iniciativa fue enviada con el espíritu de solucionar un problema de diseño de la reforma de la seguridad social del año 1996, y de esa base partió el Poder Ejecutivo para su elaboración. Entendimos que había una situación que era necesario corregir y se elaboró esta alternativa, que tiene las siguientes características.

Ante todo, se prevé un plazo de consulta para aquellos que estando en el régimen mixto –es decir que fueron obligatoriamente incluidos en este régimen–, tenían entre 30 y 40 años en 1996 y por lo tanto hoy tienen entre 50 y 59. La idea es que estas personas que en el régimen actual se jubilarían por este sistema mixto, es decir, con una pata en el ahorro solidario del BPS y con otra en las AFAP, puedan optar por pasarse al régimen de transición, por el que cobrarían la totalidad de su jubilación por el Banco de Previsión Social.

El máximo de personas que podrían llegar a realizar la opción, según los estudios del BPS, serían aproximadamente 70.000. Para hacer esto de una manera ordenada se establece, a partir del momento de promulgación de la ley, un período de 3 años, dividiendo durante ese período a la población de personas que podrían hacer la opción para que hagan las consultas en el Banco de Previsión Social. Habrá un plazo de un año para que esas consultas sean contestadas por parte del BPS. Luego de la contestación, la persona podrá, en un lapso de 90 días, definir si se mantiene en el régimen mixto u opta por el régimen de transición. En ese sentido, se prevé un plazo de aproximadamente cuatro años entre el período que se tiene para hacer las consultas de manera ordenada y el año adicional. Luego, durante el pasaje, quienes opten por ir al régimen de transición irán con los fondos que tienen en las AFAP. El Poder Ejecutivo entendió que lo mejor era que esos fondos fueran destinados a un fideicomiso de propiedad pública autorizado por el Banco Central, y aquí está el primer cambio que voy a comentar, que fue realizado durante el tratamiento del proyecto de ley

en la Cámara de Representantes. El texto original hablaba de fideicomisos autorizados por el Banco Central, y aquí se habla de fideicomisos de propiedad pública autorizados por la misma institución. Este fideicomiso podrá invertir los fondos hasta que sean volcados al Banco de Previsión Social en determinados activos. Aquí se tuvo una actitud muy conservadora a la hora de realizar el diseño del fideicomiso puesto que, como son los ahorros de los trabajadores, solamente podrán invertir en activos verdaderamente muy seguros, muy conservadores. Estamos hablando del artículo 10, donde los activos financieros de fideicomiso solo podrán estar conformados por los numerales A, B y C que se establecen en esta disposición; se habla de valores emitidos por el Estado uruguayo, depósitos a la vista y a plazo fijo en instituciones de intermediación financiera instaladas en el país y valores de renta fija emitidos por organismos internacionales de crédito o por gobiernos extranjeros de muy alta calificación crediticia.

Por lo tanto, el esquema central es ése, se hace la consulta durante el período estimado, las personas que opten por pasarse al régimen de transición volcarán sus fondos en un fideicomiso –que tendrá una administración muy conservadora de esos fondos– y a partir del sexto año de promulgada la ley –estamos hablando de un período en el cual se entiende que empezarán a jubilarse quienes hoy son las personas que están haciendo las consultas y tomando la opción, es decir los llamados –comenzará a generarse el flujo de egresos por parte del Banco de Previsión Social para pagar las prestaciones correspondientes. Por lo tanto, se establece que los fondos que hayan venido de las AFAP hacia ese fideicomiso, más los rendimientos que vayan generando, serán volcados a lo largo de 20 años al Banco de Previsión Social para ir mitigando los egresos que corresponda realizar.

Otro cambio establecido durante el proceso parlamentario fue el de generar la posibilidad de que las aproximadamente 2.000 personas ya jubiladas que pertenecían a este colectivo, también pudieran realizar la opción correspondiente, es decir volver al régimen de transición obteniendo las mismas condiciones o la misma opción que tienen aquellos que todavía no se han jubilado. Entendemos que este aspecto es correcto en el sentido de la equidad, en cuanto a otorgar a todos la misma posibilidad.

Otro aspecto a destacar es que tanto quienes no se han jubilado todavía como quienes lo han hecho, si optan por volver al régimen de transición por los ingresos que hayan tenido que superar en el tercer tope, establecido en la Ley n.º 16.713, deberán realizar aportes al BPS por esos montos. Se establece la posibilidad de que quienes hagan esta opción puedan pagar esos aportes hasta en 72 cuotas, para que ese tránsito o ese pago no se vuelva imposible de afrontar por estas personas.

En el texto aprobado por la Cámara de Representantes hay una serie de artículos agregados –me refiero a los artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22– que refieren justamente a todo el mecanismo necesario para aquellas personas que ya estando jubiladas hagan la opción de volver al Banco de Previsión Social. Esto requiere todos estos artículos porque, entre otras cosas, quien paga las jubilaciones de estas personas no es la AFAP, porque cuando se jubilan esa prestación es pagada por las instituciones aseguradoras y, por lo tanto, debe rescindirse el contrato con estas empresas para que pueda venir hacia el Banco de Previsión Social. Por eso establecen los artículos necesarios para que esto sea posible de realizar.

Una modificación importante que entendemos se hizo en la dirección correcta durante el tratamiento parlamentario tiene que ver con la necesidad de generar el equilibrio entre la aspiración de solucionar un problema de diseño que tuvo la reforma de la seguridad social del año 1996 y la sostenibilidad fiscal de las cuentas públicas. Me refiero a cómo impacta este flujo de fondos de egresos que habrá que afrontar a la hora de pagar las jubilaciones primero y, luego, las pensiones que queden a los supervivientes, en las cuentas públicas, versus la necesidad de resolver el problema. Según la estimación del Banco de Previsión Social realizada en el informe remitido al Parlamento en el mes de octubre, los costos de este proyecto implican egresos por jubilaciones y luego por pensiones durante aproximadamente unos 50 años por estos dos elementos. Esto implicaba, primero, traer dinero hacia las AFAP por aproximadamente 1 punto del PIB durante los años en que eso podía ocurrir, y luego eso generaba egresos que durante los primeros 25 años, que era el período por el que se pagaba el total de las jubilaciones, implicaba la erogación más grande, con un 0,35% o 0,36% del PIB en promedio, para luego descender, del año 31 al 49, al 0,1% del PIB. Estos montos, calculados en el proyecto de ley enviado originalmente, según nuestras estimaciones se ven reducidos en aproximadamente un 35%. ¿Por qué? Porque esa reducción del 10% del total de la prestación que se cobraría por el régimen de transición implica algo más de 1/3 de la diferencia entre la pasividad promedio que se cobraría si se cobraran las dos, por BPS y por AFAP, en el régimen mixto, versus lo que se pagaría si esas personas cobraran solo por el BPS en el régimen de transición. Es decir, al bajar un 10% la prestación del BPS en el régimen de transición se reduce la diferencia –en realidad, la cifra correcta de reducción es de un 39%– de lo que habría que pagar por un régimen o por el otro. Ese 39% se

compensa en un 4%, en 4 puntos, por el agregado de ese colectivo de aproximadamente 2.000 jubilados. Por lo tanto, en total el proyecto de ley remitido por la Cámara de Diputados nos da una reducción de costos de aproximadamente un 35%, lo que entendemos que genera de mejor manera ese equilibro entre las tensiones fiscales, que implican un egreso en el largo plazo, y la necesidad –que todos entendimos en el Poder Ejecutivo y por eso se elaboró el proyecto– de solucionar ese problema de diseño al que hicimos referencia anteriormente.

Otro aspecto importante sobre el cual quiero hacer algunos comentarios tiene que ver con la posibilidad de generar una regulación de la dispersión de las comisiones que cobran las AFAP.

Entendemos que es una buena medida la que se adoptó durante el tratamiento en la Cámara de Diputados, fundamentalmente desde el punto de vista de la evolución de las comisiones cobradas por todas las AFAP. Como los señores senadores saben, hay tres AFAP privadas: SURA, Integración y Unión Capital, y una AFAP cuyos accionistas son instituciones públicas. En el año 1996 las cuatro AFAP comenzaron su actividad cobrando comisiones que oscilaban entre el 2% y el 2,25%. Veinte años después, la AFAP que generó una reducción bastante más importante que las demás es República AFAP, cuya comisión pasó de 2% al 0,74% actual, es decir que hubo una reducción de 61,8% de la comisión que cobraba. Las comisiones de las tres AFAP restantes oscilan entre 1,70 y 1,99%, valores que equivalen a entre 2 y casi 3 veces la comisión que cobra República AFAP. Dicho de otra manera, mientras la reducción de la comisión de República AFAP entre 1996 y 2017 fue de 61,8%, la reducción de SURA fue de 6,2%, la de Integración, de 9,5%, y la de Unión Capital, de 13,1%. Esto, a pesar de que la variación de cotizantes durante el mismo período fue, en el caso de Sura, de 158 % de incremento; en el de Integración, de 228 %; en el de Unión Capital, de 406 % y en el de República AFAP, de 176 %. El incremento porcentual más bajo corresponde a República AFAP, que es la que tiene un volumen de afiliados bastante mayor.

De modo que un primer punto a destacar es la evolución de las comisiones de las distintas AFAP. Obviamente, esto genera distintas rentabilidades y, en tal sentido, es importante ver cuál es la tasa de retorno sobre el patrimonio de las distintas AFAP.

República AFAP es una empresa rentable que da ganancias importantes y eso le permite luego generar inversiones también de consideración, como las que tuvieron lugar, por ejemplo, en los procesos de infraestructura a través de los mecanismos de participación público-privada. República AFAP tiene una tasa de retorno sobre el patrimonio de 22 %, mientras que en las otras tres AFAP este porcentaje oscila entre el 67 % y el 72 %.

Voy a citar un ejemplo que nos servirá de parámetro para dimensionar estas rentabilidades sobre el patrimonio. La tasa de retorno promedio sobre el patrimonio de 2016 en los mercados emergentes fue de 10,2 %. Esa es una buena medida a tomar en cuenta a la hora de hablar de la rentabilidad sobre el patrimonio, que se ubica en el entorno del 70 %.

La normativa vigente habilita a que las personas puedan cambiarse libremente de una AFAP a la otra. Ahora bien, estamos frente a un mercado en el que probablemente existan problemas de asimetría de información, en el que las personas no cuenten con toda la información necesaria pues, a mayores rentabilidades, el fondo que queda disponible para los trabajadores varía; esto más allá de que las AFAP privadas tienen una rentabilidad –sobre los fondos que administran– mayor que la de República AFAP, pero eso no compensa la diferencia de comisiones.

Volviendo a las condiciones del mercado, podemos hablar de un mercado en el que la información podría no ser total y eso colabora con una escasa movilidad de los afiliados entre las AFAP. Uruguay no es el único caso en que se ha generado regulación sobre las comisiones de las AFAP; podemos mencionar dos ejemplos, como Chile y Perú. Ahora bien; mientras que en el caso de Perú, los porcentajes de traspaso de cotizantes entre 2012 y 2015 oscilaron entre un 3 % y un 5 % y en Chile se ubicaron entre el 1 % y el 2 %, Uruguay nunca llegó al 1 %. Cuando observamos mercados como los de Argentina, México y Colombia, advertimos que en todos los casos, los porcentajes de traspaso de cotizantes siempre son mayores que los que ocurren en el mercado uruguayo.

Dada esa escasa movilidad, los problemas de información y las rentabilidades tan importantes que, además, se dan en un mercado en el que la relación no es entre dos agentes comerciales privados, sino entre agentes comerciales privados y trabajadores que están obligados a escoger una AFAP, entendimos necesario generar algún mecanismo para atender esta situación. Fue así que se propuso –y nos pareció correcto– no regular la comisión, sino la dispersión entre las comisiones. Entendemos también que la redacción del artículo es correcta en el sentido de que otorga

un plazo de veinticuatro meses para que esta medida esté totalmente vigente. Se da un plazo razonable para que las AFAP que tengan comisiones más altas puedan converger a lo que indica esta regulación de la dispersión.

Un punto que nos parece importante tiene que ver con simular las utilidades que obtendrían las AFAP que tengan que bajar la comisión hasta llegar a un 50 % por encima de la más baja, que es la que hoy cobra República AFAP. Al hacer la simulación veremos que esa rentabilidad sobre el patrimonio, que oscilaba entre el 67 % y el 72 %, pasaría a ubicarse en el entorno de algo más del 20 % a algo más del 30 %. Estamos hablando de valores bastante superiores al promedio de los mercados emergentes que mencionábamos y también de rentabilidades varios puntos superiores a la que tiene, por ejemplo, República AFAP.

Obviamente, esto genera una rentabilidad menor pero de ninguna manera podemos decir que con estos porcentajes de rentabilidad sobre el patrimonio se afecte la viabilidad financiera de las empresas que operan en este mercado.

Señor presidente, quiero hacer un comentario adicional en relación con el tratamiento tributario del fideicomiso que se genera. A los efectos de que pueda tener el mayor rendimiento posible, se lo exonera de impuestos en lo que respecta a toda obligación que recaiga sobre su constitución, su actividad, sus operaciones, su patrimonio y sus rentas.

Estos son los comentarios que queríamos hacer sobre este proyecto de ley. Quedamos a las órdenes para responder dudas o comentarios que merezca el tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tengo algunas preguntas concretas para realizar.

En primer lugar, quisiera saber cuál es el costo final, para el Ministerio de Economía y Finanzas, del proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes.

En segundo término, ¿por qué no se tomó en cuenta la propuesta de elección del sistema por el cual jubilarse al momento mismo de la jubilación? O sea, ¿por qué no se permitió en esa instancia que se optara por el sistema más conveniente?

En tercer lugar, el artículo 23 del proyecto de ley regula el tope de las comisiones que pueden cobrar las AFAP y, según tengo entendido, el Banco Central tenía la potestad de regular las comisiones. En ese caso, si se tenía la potestad, ¿por qué no se regularon? El señor subsecretario, precisamente, hablaba de la dispersión que hay en las comisiones actuales y en la evolución de las mismas.

En cuarto término, el artículo 14 establece un reintegro de aportes del tercer nivel –se trata de personas que ganarán más de $ 147000 nominales, aproximadamente– y el señor subsecretario habló, incluso, acerca de la posibilidad de establecer cuotas para los reintegros de los aportes. ¿Hay algún estimado de cuántas personas estarían implicadas en esta casuística, obviamente, los llamados «cincuentones» abarcados por este proyecto de ley? ¿Cuántos quedan comprendidos por este artículo? ¿Cuál es el monto que se prevé devolver?

La quinta pregunta es la siguiente: ¿A juicio del Ministerio de Economía y Finanzas, qué incidencia tuvo la Ley n.º 18.395 de 2008 sobre la flexibilización de acceso a la jubilación del régimen mixto? Si esta ley no se hubiera aprobado no estaríamos hablando de estos costos. Queremos saber qué grado de incidencia tuvieron los efectos de esta ley de flexibilización de acceso a la jubilación del régimen mixto en la situación de hoy. Recordemos que con esta ley se bajó la edad jubilatoria a sesenta años para la causal jubilatoria y se computa un año por hijo con un máximo de cinco. Esas son las cinco preguntas concretas que teníamos.

SEÑOR MIERES.- Nosotros también teníamos varias preguntas. La primera de ellas ya la planteó el señor senador Delgado sobre el porqué tomar la opción antes y no en el momento de la jubilación. Pero también queremos saber qué margen de error creen que existirá en la medida en que las personas van a elegir cinco, seis, siete años antes de los sesenta, teniendo en cuenta, además, que puede variar su edad de jubilación y su nivel de ingresos. ¿Por qué existe ese margen de incertidumbre para los supuestos beneficiarios del proyecto de ley? Si tomara la definición en el momento de jubilarse el ciudadano tendría la certeza y sabría bien si le conviene una cosa o la otra. Ahora los estamos llevando a que puedan equivocarse y después eso se vuelve irreversible. ¿Cuál es el fundamento de

todo eso? ¿Qué margen de error creen que existirá en todos esos ciudadanos que hoy van a tener que elegir?

La segunda pregunta es por qué se incluyó el tema de las comisiones de las AFAP y qué tiene que ver con la situación de los «cincuentones» . ¿Qué vínculo existe entre la determinación de las comisiones de las AFAP y el tema que se tenía que resolver?

La tercera interrogante es por qué el Ministerio de Economía y Finanzas está dispuesto a promover una idea que supone fijar márgenes de dispersión en las comisiones –que son precios– cuando ha tenido una postura muy firme en muchos otros temas relacionados con la necesidad de no fijar ni los precios ni los márgenes de dispersión por vía legislativa. No entiendo el cambio de criterio.

Finalmente quisiéramos saber por qué no se consideró la alternativa de recomponer los aportes previos a 1996 si en realidad ese es el origen del reclamo. ¿Cuál es la razón de descartar esa alternativa como solución si a los llamados «cincuentones» no se le reconocen los aportes previos cuando ingresan al sistema mixto?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Voy a empezar por la primera pregunta de ambos senadores. Básicamente, lo que tenemos para decir ahora es lo mismo que dijimos en comisión durante el tratamiento parlamentario en la Cámara de Representantes. Podríamos analizar esto desde tres aspectos. El primero tiene que ver con el costo que puede generar para el erario público elegir al principio o elegir al final. Desde ese punto de vista entendemos que es irrelevante dado que para personas que tienen esa edad tener el asesoramiento del Banco de Previsión Social con números bastante finos es una medida bastante certera de lo que va a ocurrir. Obviamente, eso es bastante más seguro cuantos más años tenga la persona y más cerca esté de la edad de jubilarse. El grado de incertidumbre no es el mismo para alguien que tiene cincuenta y nueve años que para alguien que tiene cincuenta, pero entendemos que esa estimación es bastante correcta.

El margen de error es muy difícil de estimar, puesto que en estos temas no solo influyen aspectos meramente numéricos sino también subjetivos, como por ejemplo, la aversión al riesgo o la predilección por las instituciones públicas, algo bastante arraigado en la cultura uruguaya. Con respecto a la aversión al riesgo, podría decirse que alguien que tenga que elegir ahora probablemente prefiera mantener el *statu quo* que tiene y, por tanto, no volver al régimen de transición, pero quizás alguien preferiría volver hacia un régimen en el cual la jubilación se la pague enteramente el Banco de Previsión Social. ¿Cuánto influye un factor u otro? Francamente, no tenemos la capacidad de medirlo.

En consecuencia, desde el punto de vista del costo fiscal que esto implica, entendemos que no se generan cambios eligiendo al principio o al final.

El segundo aspecto que entendemos es importante –no en términos económicos pero sí financieros– tiene que ver con la previsibilidad del flujo de fondos. Como dijimos en su momento en la Cámara de Representantes, preferimos enviar el proyecto tal como está, con la elección al principio, porque el tránsito ocurre de una manera más ordenada, durante los primeros tres o cuatro años si se extiende el plazo y, por tanto, se sabe exactamente desde el inicio quiénes van a pasar, cuántos son y qué jubilaciones van a generar. Además, el ingreso del dinero del fideicomiso ocurre al principio. Esto da una previsibilidad de flujo de fondos, tanto en el ingreso de los dineros como en el posterior flujo de fondos de egreso, bastante superior a que si la persona pudiera pasarse en cualquier momento o al final de su vida laboral. Por tanto, desde el punto de vista fiscal, entendemos que no genera diferencias, pero si consideramos la previsibilidad del flujo de fondos, entendemos que es mejor la elección al principio.

Hay un tercer aspecto en el cual la elección al final podría generar un beneficio a los trabajadores, el poder elegir con mayor libertad. Sin embargo, si consideramos el costo fiscal y la previsibilidad del flujo de fondos, en el primer caso no hay diferencias y en el segundo entendemos que es mejor la elección al principio.

La otra pregunta estaba relacionada con el costo final. Como decíamos, el flujo de fondos que establecía el Banco de Previsión Social en el informe que envió en el mes de octubre arrojaba un valor presente neto que, según nuestros cálculos, era de aproximadamente USD 3.700:000.000, y eso tenía una reducción del 35 % del costo. Por lo tanto, estamos hablando de un proyecto que tiene un valor presente neto –por decirlo de alguna manera– de aproximadamente USD 2.400:000.000. Reitero: ese es el valor presente neto, pero habría que verlo a lo largo del tiempo, como bien se indica en el

informe del Banco de Previsión Social, que establece un flujo de fondos con rendimientos positivos al principio por la venida de los fondos de las AFAP, y luego con rendimientos negativos cuando se pagan las jubilaciones y las pensiones. Según nuestras estimaciones, el flujo de fondos presentado por el Banco de Previsión Social –nosotros estamos de acuerdo con él– debe ser minorado hoy mismo en un 35 %.

Con respecto a la pregunta sobre la potestad del Banco Central del Uruguay de poder regular las comisiones, entendemos que esa entidad no la tenía. A propósito, en el artículo 102 de la Ley n.º 16713 se dispone que el importe de las comisiones será establecido libremente por cada administradora y su aplicación será uniforme para todos sus afiliados. Por lo tanto, entendemos que el Banco Central del Uruguay no podía regularlas.

¿Cuál es el universo de personas al cual se refiere el artículo 14? Se ubica en el entorno de las 9000 personas, que son aquellas que tienen ingresos que superan el tercer tope.

Con respecto a la incidencia de la Ley n.º 18.395, trajimos la información disponible para hablar sobre este proyecto de ley. Por lo tanto, con gusto podemos enviar datos sobre los otros aspectos que consultaba el señor senador Delgado. Nos comprometemos a remitirla.

SEÑOR PRESIDENTE.- Luego recibiremos al ministro de Trabajo y Seguridad Social e integrantes del directorio del BPS a quienes les estaremos preguntando sobre este mismo tema.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- También había una pregunta del senador Mieres respecto a la inclusión de las comisiones. Esto surgió del trámite parlamentario y, por lo tanto, escapa a la voluntad del Poder Ejecutivo; de todos modos, por los motivos expuestos y por la información que acabamos de compartir, nosotros estamos de acuerdo con este aspecto.

El senador Mieres también hacía una pregunta que creo que es más válida en función de lo que acabo de aseverar. Entendemos que son mercados distintos. Al respecto, le cedemos la palabra al economista Martín Vallcorba para contestar por qué en este caso esto nos parece correcto pero no así en otros casos.

SEÑOR VALLCORBA.- En relación a este punto y como lo hemos señalado en esta comisión en reiteradas oportunidades que nos han convocado para analizar otras iniciativas vinculadas a la regulación de los aranceles –en el caso de las tarjetas–, siempre hemos dicho que nuestra posición no es absoluta en relación a la regulación o no de los precios y de las distintas modalidades que puedan existir. En particular hemos insistido mucho en que hay razones y fundamentos que justifican en determinadas situaciones el tener que regular cierto tipo de precios. Me refiero a aquellas situaciones que en economía se conocen como fallas de mercado en las cuales la solución y el equilibrio que surge del funcionamiento del mercado se apartan claramente de lo que puede llegar a ser un óptimo social en cuanto a su mejor funcionamiento. Cuando determinadas situaciones de precios conducen a que no se desarrollen ciertos mercados, y es importante que existan desde el punto de vista del funcionamiento de la economía, ahí hay una razón por la cual se debe atender esa problemática a los efectos de que esos mercados se desarrollen. Tenemos infinidad de ejemplos que van en esa dirección como es el caso, en el marco de la ley de inclusión financiera, de la facultad que se dio para regular el precio de las transferencias. Este es otro ejemplo de un precio del mercado en cuanto al sistema financiero. Teníamos una situación en la cual los precios del mercado en las transferencias eran tan elevados que directamente el mercado no se desarrollaba. Eso generaba una serie de consecuencias negativas. En ese caso, la opción que la ley estableció fue la de facultar al Poder Ejecutivo a poder regular el precio de las transferencias. La sola posibilidad de regular el precio llevó a que el mercado por sí solo lograra una solución que permitió su desarrollo. En esa situación, dada la magnitud de la falla que teníamos, había una razón que justificaba otorgar una facultad.

Por lo tanto, la respuesta no puede ser absoluta. Hay que analizar en cada situación cuál es el contexto en el que se da y, en función de eso, evaluar la mejor respuesta de política. Lo que siempre hemos señalado es que la regulación administrativa de precios no es el camino ideal, pero que es necesario recorrer cuando las circunstancias de funcionamiento del mercado hacen necesario que se transite por ese camino. ¿Por qué no es el camino ideal? Porque tiene sus dificultades y sus problemas, sobre todo cuando hay dificultades para poder determinar cuál es un precio razonable, que es muy habitual cuando tenemos firma multiproducto.

Entonces, yendo al caso de los aranceles, es muy difícil determinar cuál es la ecuación de costos e ingresos que tiene quien provee ese servicio. Por lo tanto, fijar un precio administrativamente puede ser contraproducente ya que este puede no alcanzar para cubrir los costos porque no hay información transparente sobre cuáles son los costos específicos de ese servicio ya que están inmersos en un conjunto de servicios adicionales que cada institución presta y en los cuales los problemas de información asimétrica dificultan poder determinar exactamente la estructura de costos e ingresos.

Por lo tanto, cuando se regula en esos casos se corre el riesgo de que, por fijar mal un precio, el mercado desaparezca y tengamos un resultado no deseado y contraproducente. En parte, fue lo que sucedió con la regulación de la tasa de interés del microcrédito –lo hemos puesto varias veces como ejemplo–, en la cual, por otras razones, fijamos un tope demasiado pequeño y eso hizo que el microcrédito no se pudiera desarrollar.

Es así que la respuesta no es absoluta –no es la misma en toda situación– y en este caso en particular tenemos dos especificidades que son muy importantes a tener en cuenta. Por un lado, se trata de seguridad social –ese elemento es diferencial–, por lo que se aparta de cualquier otro caso anterior que podamos haber considerado. El hecho de que sea parte del funcionamiento de la seguridad social es un elemento que sin duda hay que tener en cuenta a la hora de evaluar la mejor respuesta de política.

El otro elemento tiene que ver con el hecho de que se trata de un sistema que es obligatorio. En este sentido, hay antecedentes en los cuales –por ejemplo en el marco de la ley de inclusión financiera, que es lo que sobrevolaba de la pregunta formulada por el señor senador Mieres– hemos regulado precios cuando hay determinadas prestaciones que son obligatorias. Entonces, cuando hay una parte que está obligada y no tiene posibilidades de elegir entre hacer o no hacer, esa es una razón adicional que nos ha llevado a regular el precio de las transferencias en el caso del pago de sueldos o a regular el precio de las cuentas de sueldos, en la medida en que estas son obligatorias. Son dos elementos que diferencian claramente lo anterior y que, de alguna manera, tiene antecedentes que se han impulsado desde el propio Poder Ejecutivo.

Este no es el caso de los aranceles de las tarjetas ya que allí no tenemos la relevancia del tema –por no ser de materia de seguridad social–, no hay una relación de obligatoriedad por parte del comercio y no hay una falla de mercado que demuestre que sea absolutamente indispensable intervenir, a diferencia de la situación que teníamos siete años atrás, cuando en el año 2011, desde el propio Poder Ejecutivo se acompañaron algunas iniciativas. En ese caso teníamos una falla en el mercado de las tarjetas que hacía necesario algún tipo de intervención. Una vez resuelta esa falla de mercado, ya no es tan necesario y los efectos negativos pueden ser mayores.

Como decíamos, en el caso de las AFAP, cuando uno analiza la rentabilidad se trata de un negocio mucho más sencillo porque no son firmas multiproducto. Claramente se pueden identificar ingresos y costos, y cuando se analiza la rentabilidad del 70 % sobre patrimonio, son situaciones que claramente muestran que hay un problema. Puede haber distintas respuestas de políticas frente a ese problema, pero existe la necesidad de actuar porque el mercado no resuelve ese problema, entre otras cosas, porque la movilidad de traspaso entre las AFAP es muy baja. Otros países han recurrido al mecanismo de licitación de cohortes como mecanismo para regular las tasas.

En definitiva, la necesidad de regular porque hay una falla de mercado importante en un sistema de seguridad social obligatorio, nos parece que es un elemento de peso para proceder en esta dirección.

SEÑOR MIERES.- ¿Por qué no se consideró la alternativa de computar los aportes previos a 1996?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Esta fue, en su momento, la alternativa elegida por el Poder Ejecutivo. Entendimos que esa era la mejor solución.

Cuando se actualizaron los números, durante el tratamiento parlamentario, se generaron los ajustes correspondientes, con los que estamos de acuerdo. Por lo tanto, entendemos que esta opción permite solucionar el problema de diseños al que hacíamos referencia y mantiene, con la reducción de costos mencionada, el equilibrio necesario en las cuentas públicas hacia el futuro. Por eso entendemos que esta opción cumple con los requisitos necesarios. ¿Por qué no se optó por esa o por otras

soluciones? Simplemente, el Poder Ejecutivo optó por esta. Podríamos mencionar muchas otras alternativas que no fueron las preferidas.

SEÑOR OTHEGUY.- Quiero hacer dos preguntas bien concretas.

La cifra de la rentabilidad de las AFAP que recién comentaba el subsecretario parece realmente impactante. Quiero saber si el Ministerio de Economía y Finanzas tiene presente cuál ha sido la rentabilidad, en estos últimos años, de los dineros que están depositados en las AFAP, medidos en Unidades Reajustables, para poder comparar cuáles han sido las ganancias de las AFAP y cuál ha sido el resultado de los dineros que los trabajadores tienen depositados en las mismas.

Por último, quiero saber si el Ministerio de Economía y Finanzas sabe cuánto impacta un punto de las comisiones en las jubilaciones que finalmente se pagaban por las AFAP. Creo que ayer u hoy leí que un punto tiene un impacto de un 8 %. Quiero saber si el ministerio puede corroborar esa información.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Con respecto a la segunda pregunta, podría decirse que lo que impactará en cada trabajador es muy variable, porque en eso inciden los años que le quedan por aportar con comisiones más bajas. Pero en los trabajadores más jóvenes, que son aquellos que podrán aportar con comisiones más bajas durante un período prolongado de tiempo, entendemos que pueden generarse mejoras importantes en lo que tiene que ver con sus jubilaciones. En el caso de los trabajadores jóvenes, podría implicar una mejora de hasta el 7 % en las prestaciones que luego cobrarán.

Para tener una idea, en el momento en que se termine de converger hacia la solución prevista, es decir hacia una dispersión máxima de un 50 %, asumiendo que la comisión de República AFAP es la más baja y se mantiene en el monto que tiene hoy día. Esto implicaría una disminución de las comisiones de aproximadamente unos USD 20:000.000. Como la rentabilidad de las empresas sería menor, sin afectar su viabilidad financiera –como mencionamos anteriormente–, también tendrán que pagar menos impuesto a la renta empresarial. Si su estructura empresarial fuera la misma que hoy, con esta disminución de comisiones tendrían una disminución de pagos de IRAE de aproximadamente unos USD 5:000.000. Por lo tanto, habría unos USD 25:000.000 que serían volcados a mejorar las cuentas de los trabajadores.

SEÑOR KAMIL.- Si entre los años 2005 y 2016 –que son los años cerrados– tomamos la rentabilidad de las AFAP, en promedio, del fondo de acumulación –que es el fondo más importante– podemos decir que fue de aproximadamente 0.5 %, medidos en UR.

Ahora bien, en el año 2017 esa rentabilidad aumentó para todas las AFAP porque una parte importante de sus portafolios está en bonos del Gobierno y estos subieron mucho de precio en este año. Si bien ese es el promedio, hay que tener en cuenta que hay mucha volatilidad en el retorno año a año y eso se debe, no solo por lo que rinde la plata invertida, sino porque como se mide en U.R., también depende de cómo cambia el salario. Entonces, hubo muchos años en que el retorno fue negativo, pero en muchos otros fue positivo y muy por encima de la media que acabo de comentar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del subsecretario de Economía y Finanzas y de su equipo asesor. Ante cualquier duda le haremos alguna consulta con respecto al tema.

(Se retiran de sala los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas).

(Ingresa a sala una delegación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

–Es un gusto recibir, en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado, a una delegación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social integrada por el ministro, Ernesto Murro, por el Director Nacional de Seguridad Social, José Luis Baumgartner y por el asesor Álvaro Rodríguez Azcúe.

Obviamente, la invitación para esta comparecencia está en relación al proyecto de ley que está en consideración y que viene de la Cámara de Representantes. Se trata de un proyecto de ley que afecta la situación de los «cincuentones», dicho así para que quede práctico porque, más allá de que está mal denominado, todo el mundo entiende a qué estamos haciendo referencia.

Como, además, acordamos, en coordinación del Senado, que esto se trate mañana miércoles en el Plenario, nos resultaba imprescindible recibir a representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Banco de Previsión Social y de la Asociación Nacional de AFAP, que vienen más tarde.

Sin más trámite, cedemos el uso de la palabra al ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Buenas tardes.

Voy a hacer un comentario en tono de planteo. En vez de hacer una exposición, que va a ser muy parecida o igual a la que acaban de escuchar, ¿por qué no vamos directamente a algunas consultas que quieran hacer los señores senadores, para ser más efectivos? Propongo lo mismo que el otro día, que tratamos el tema de los jornales del puerto y lo resolvimos rápidamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- En primer lugar quiero comentar a nuestros invitados –ya que se hizo referencia a ello– que hoy se votó, en el Plenario del Senado, la prórroga de la entrada en vigencia del artículo 116 de la Ley n.º 19535, con base en un acuerdo que hicimos el jueves pasado en esta comisión. Incluso establecimos la facultad del Poder Ejecutivo de prorrogar esa entrada en vigencia, el trabajo del equipo y los beneficios de los trabajadores por ciento ochenta días adicionales. Esto lo señalo como comentario.

En segundo término, obviamente, quiero decir que hay una pregunta original que va a desencadenar la exposición del señor ministro –la que podrá armar como quiera, es decir, podemos hacer la pregunta y que luego exponga o puede hacer su planteo primero y después le formulamos la pregunta– y que, en los hechos, tiene que ver con las diferencias vinculadas al proyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo y al que resultó aprobado en la Cámara de Representantes en lo que, además, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tuvo un rol protagónico, sobre todo, en lo que tiene que ver con la primera propuesta. Además del tema de los costos y de algunas preguntas específicas queremos saber cuál es la opinión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre el proyecto de ley que fue aprobado en la Cámara de Representantes y que está en consideración de esta comisión, más allá de que hay un comparativo entre ambos.

SEÑOR MIERES.- La pregunta que voy a formular tiene que ver con el momento de hacer la opción. ¿Por qué a las personas que son eventuales beneficiarias de este proyecto de ley se les impone optar, de pronto, a los 55, 56 o 57 años, en lugar del momento en que se van a jubilar, que sería más certero y les permitiría elegir con garantías cuál es la mejor alternativa? Se les exige optar en un escenario donde posiblemente pueden ocurrir cambios en su situación laboral, que determinen que su retiro sea más tardío del que pensaban en ese momento. En fin, puede haber modificaciones que determinen que su opción luego sea equivocada y termine eligiendo una alternativa jubilatoria que lo perjudique.

¿Cuál es el argumento que fundamenta este criterio de elección prematura?

SEÑOR PRESIDENTE.- Además de la pregunta planteada por el señor senador Mieres –la cual comparto– quisiera saber qué incidencia tuvo la Ley n.º 18395 de 2008, de flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación en régimen mixto. Si no se hubiese aprobado esa ley ¿se estaría dando la misma situación? Recordemos que es la ley por la cual se baja la edad jubilatoria a 60 años y se instala el cómputo de un año por hijo con un máximo de cinco años.

SEÑOR MINISTRO.- Creemos que tanto el primer proyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo –que ingresó a principios de agosto– como el segundo, son muy buenos. Son parcialmente distintos, levemente diferentes en algunos puntos y sustantivamente iguales en aspectos relevantes.

El señor presidente deslizó en su pregunta una opinión que no compartimos y quisiéramos aclarar. En los dos proyectos de ley el rol del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue importante y similar al del Ministerio de Economía y Finanzas, al de Presidencia de la república y al de la bancada. Quienes me acompañan –los doctores Baumgartner y Rodríguez Azcúe– y también los señores

Nicoliello, Barreto, presidente y vicepresidente del BPS, participaron activamente en las discusiones que tuvimos en la elaboración y redacción de ambos proyectos de ley.

Debemos recordar que el contenido del primer proyecto, que se mantiene sustancialmente en el segundo, es de alto consenso social porque los tres sectores sociales con representación en el directorio del BPS –trabajadores, jubilados y pensionistas, y empresarios– plantearon una cantidad importante de acuerdos para resolver el tema de los «cincuentones». Me parece muy valorable, repito, que en este proceso el directorio del Banco de Previsión Social, representado por los tres sectores más importantes, participe activamente en la elaboración del primer proyecto tomando en cuenta sus opiniones, y no hablo de los directores como personas sino del equipo colectivo, ya que en el caso de los empresarios tienen una representación muy plural, con referentes de diversas cámaras empresariales. Nos tocó participar activamente en el primero y en el segundo proyecto representando al ministerio. Reitero que se trabajó con un equipo importante del ministerio.

Nosotros calificamos como muy bueno a los dos proyectos. El segundo mantiene aspectos sustanciales, empezando por solucionar el problema de los «cincuentones» –que es lo que hay que resolver–, rebajando un poco lo que van a cobrar –el 90 % en el BPS– y siguiendo con la discusión de otros temas como el tope a las comisiones, que nos parece un cambio sustancial dado que incorpora a los ya jubilados, que era un tema que habían planteado casi todos los partidos políticos en nuestras comparecencias parlamentarias tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.

Por lo tanto, el segundo proyecto tiene algunas modificaciones respecto al primero pero, repito, los dos son muy buenos. Nosotros apoyamos y estamos satisfechos y contentos con lo que está en curso.

Respecto al momento de la opción, que fue la pregunta del señor senador Mieres, hemos dicho en varias oportunidades que técnicamente era razonable optar al final. Es más, si revisamos el pasado se pueden encontrar antecedentes en la propuesta alternativa de los trabajadores, de diciembre del año 1998, aprobado por el congreso del PIT-CNT, y en el caso del mantenimiento del sistema uno de los escenarios era la opción al final con devolución de comisiones. La decisión adecuada es la de optar ahora porque hace que el proyecto sea mejor financieramente para la sostenibilidad del sistema porque genera recursos y seguridades. Acá hay experiencias en la toma de decisiones como, por ejemplo, la Ley n.º 19162 del año 2013 que otorgó la posibilidad de optar voluntariamente a un parte de quienes habían sido afiliados y lo hicieron después de un asesoramiento del BPS que no ha sido cuestionado por nadie; sí lo fue antes de que empezara a asesorar, pero posteriormente hasta las AFAP y los miles de trabajadores reconocieron la muy buena calidad del asesoramiento. Por lo tanto, este es un tema de decisión totalmente válido y seguro. Además, si se siguiera el camino de la opción y del momento de hacerla, también eso se podría contraponer a otro momento que es el de la afiliación, planteando la pregunta de por qué se hace que la gente se afilie tan temprano, cuando no está obligada ni siquiera por la ley y, además, luego se le ponen muchas trabas para salir del sistema. Entonces, con respecto al tema de la opción, habrá que ver cómo se decide.

En cuanto a la otra pregunta relativa a la Ley n.º 18385, quiero aclarar que con esta norma no se bajó la edad jubilatoria sino que se redujeron los años de trabajo. Por lo tanto, la edad jubilatoria se mantuvo y se bajaron los años exigidos para la jubilación común que pasó de 35 años a 30. Entonces, en una articulación entre años de edad y años de trabajo, se flexibilizaron las opciones para la jubilación por edad avanzada y se hizo un reconocimiento a las mujeres, agregando un año de trabajo por hijo, hasta un máximo de cinco. En mi opinión, esta fue una gran ley. Nuestro país era uno de los pocos países en el mundo que exigía 35 años de trabajo probados para jubilarse. Si los señores senadores lo entienden conveniente, podríamos acercarles información al respecto porque toda el área de investigación del Banco de Previsión Social tiene estudios respecto a los años de trabajo y de edad que se exige en el mundo para la jubilación y también sobre las tasas de reemplazo, es decir, el porcentaje de salario en relación a la jubilación.

En nuestra opinión esta ley es muy buena y fue el producto del diálogo nacional en seguridad social del 2007, por lo que contó con una amplísima participación y con grandes consensos. En esto participaron varios partidos políticos y de ese diálogo nacional se sacaron conclusiones que el Gobierno transformó en una ley. Por lo tanto, esta ley tiene un amplísimo consenso parlamentario. Basta remitirse a las versiones taquigráficas, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, para ver la votación que, incluso, se acercó a la unanimidad, con un apoyo mayor al muy buen número que obtuvo este proyecto de ley de los «cincuentones» en la Cámara de Representantes, lo que saludamos. Esta iniciativa del Frente Amplio, producto de tantos años de lucha del PIT-CNT, de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas y del propio Movimiento Cincuentones, es un buen

ejemplo para la democracia uruguaya porque obtuvo el apoyo de legisladores de sectores políticos muy amplios.

Creo que la Ley n.º 18395 es buena, ha dado muy buenos resultados y ha permitido que personas que no se podían jubilar o para quienes iba a ser muy difícil jubilarse, pudieran hacerlo. Además, pienso que esta iniciativa marca una revolución de género porque si bien es general, el conjunto de la norma tiene un altísimo impacto de género, creo que de los mayores de la historia de la protección social del Uruguay, en particular en los últimos años.

Quedo a las órdenes de los señores senadores para el caso de que entiendan que no hemos contestado suficientemente sus preguntas.

SEÑOR MIERES.- El señor ministro expresó que la alternativa de optar ahora es mejor desde el punto de vista financiero, pero el señor subsecretario de Economía y Finanzas, contador Ferreri, dijo que para el Ministerio de Economía y Finanzas era neutro. Me gustaría saber, entonces, por qué a juicio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es mejor.

Entiendo que es mejor financieramente para el Estado, aunque ello implique una incertidumbre para el ciudadano, pues este tiene la opción de elegir ahora, pero la vida puede traer cambios que impliquen que al momento de jubilarse esta decisión no sea conveniente.

SEÑOR OTHEGUY.- Entendí que el señor subsecretario Ferreri manifestó que es neutro para la persona, pero desde el punto de vista financiero es más favorable constituir el fideicomiso ahora.

SEÑOR MIERES.- El señor subsecretario habló de que es neutro desde el punto de vista del gasto del Estado y que es mejor en cuanto a la previsibilidad del flujo del fondo, o sea que permite prever mejor el flujo del fondo, pero que el ciudadano elija al principio o al final es irrelevante en lo que refiere al gasto del Estado.

Independientemente de lo expresado por el señor subsecretario, el señor ministro de trabajo y seguridad social señaló que es mejor para el Estado que el ciudadano haga su elección ahora. Quiero entender las razones, o sea, por qué se evalúa así.

SEÑOR CAMY.- Saludo al señor ministro y a la delegación que lo acompaña.

Lamentablemente, el retraso en el comienzo de la sesión implica que deba retirarme en breves minutos por compromisos en el interior y es seguro también que no pueda participar en el tramo de la reunión en que ingresen los representantes de la Asociación Nacional de AFAP del Uruguay.

Luego de escuchar al señor subsecretario Ferreri y al señor ministro Murro, quiero anunciar que los senadores de Alianza Nacional vamos a votar el proyecto de ley.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO.- Debo decir que en la exposición de motivos se expresa claramente la posición del Poder Ejecutivo. El proyecto de ley original, de fecha 24 de julio –que firmamos todos los ministros y, si no me equivoco, ingresó al Senado el 5 de agosto– deja en claro las razones de por qué es conveniente hacer la opción ahora, por qué es conveniente que el fideicomiso empiece a volcar recursos a los seis años, en fin, está todo claramente explicado en la exposición de motivos.

La verdad es que no estuve en la sesión en la que participó el contador Ferreri, pero imagino que debe haber hablado en el mismo sentido. No obstante, insisto en que hay mucha seguridad en que lo mejor es que los trabajadores opten ahora, ese es el pedido de la gente que quiere tomar su decisión en este momento. Es más, si fuera por quienes han promovido esta iniciativa, desde el movimiento de los «cincuentones», el PIT-CNT, hasta los movimientos de jubilados, hubieran preferido un período más corto para poder optar. Reitero: se puede comparar con la opción final o con la otra realidad existente.

Hace pocos días leía un artículo de *El Observador* que se llamaba algo así como las AFAP al acecho de los jóvenes y lo señalo porque ese diario tiene una línea editorial importante, definida y muy

favorable al sistema. Sin embargo, hablaba de acecho a los jóvenes para las afiliaciones. De nuestra parte dejaríamos el tema por acá, a no ser que el senador quiera alguna ampliación.

Por otra parte, sí hay algo que nos gustaría destacar brevemente y es que esto que estamos haciendo es parte de un proceso donde somos partidarios de los cambios periódicos, del diálogo, de la participación para esos cambios y de la rigurosidad profesional para hacerlos.

Por ejemplo, quizás hoy no recordemos que en la reforma tributaria de 2007 se bajaron al mínimo histórico los aportes patronales jubilatorios. Hoy Uruguay tiene la menor tasa de aportes patronales jubilatorios de su historia, 7,5 % –en la década del noventa era de 14,5 %– que, a su vez, son los más bajos del Mercosur. Este cambio se produjo en esa reforma tributaria junto al del monotributo que tuvo mucha incidencia en la seguridad social porque incluyó a 30.000 personas.

En 2008 se creó el Sistema Nacional Integrado de Salud y quiero decir que Uruguay es de los pocos países del mundo donde el sistema de salud está asociado a la seguridad social. Eso generó un efecto positivo de formalización, porque muchos trabajadores y trabajadoras comprendieron que es conveniente afiliarse a la seguridad social para que sus hijos puedan acceder al sistema mutual, por ejemplo. Ese ha sido uno de los factores que ha permitido incorporar, en diez años, a 500.000 personas a la seguridad social en un país de tres millones y poco, hecho notable que está siendo estudiado a nivel internacional.

Así fue también la reforma de la que hablamos antes, la de la Ley n.º 18395, de 2009, que facilitó el acceso a las jubilaciones, o la de 2013, donde hubo un primer antecedente respecto a las comisiones que fue la de que a los trabajadores que había que afiliarlos de oficio se los afiliaba a la AFAP que cobrara menos. También en 2013 se aprobó la ley del fondo de retiro para los mayores de 55 años. Como el fondo general que administran las AFAP no estaba dando los rendimientos prometidos, se generó un fondo de retiro que trata de obtener mejores resultados para la gente más cercana a la jubilación, que es como un antecedente de este proyecto de ley de «cincuentones». Podemos decir que, efectivamente, el fondo de retiro está dando mejores resultados que el fondo grande, el fondo histórico.

Este es el proceso que estamos llevando adelante. Creo que lo que se está haciendo con las comisiones era necesario. Tengo un cuadrito que muestra que, en 2004, República AFAP cobraba por comisión de administración más o menos lo mismo que las otras tres. Hoy, las otras siguen cobrando en forma similar a ese año y República AFAP bajó casi a la tercera parte. El porcentaje de 2004, solo por comisión de administración, era del 13 %. Hoy las otras tres se mantienen en más del 12 % y República AFAP bajó al 4,9 %. Permítaseme una anécdota personal al respecto. Cuando comenzamos las gestiones en el directorio del BPS, en 2005, y propusimos que República AFAP bajara un 25 % las comisiones –porque el BPS es socio de República AFAP– nos dijeron cualquier cosa, pero luego las comisiones disminuyeron muchísimo más que un 25 %, se bajaron a la tercera parte y República AFAP sigue funcionando muy bien. Digo esto porque lo de las comisiones se refleja en las ganancias de las AFAP como sociedades anónimas. Uruguay tiene las mayores comisiones de América Latina cuando nuestras AFAP son de las que menos trabajo tienen –porque casi todo se los hace el BPS gratis, comparativamente– y son de las que tienen mayores ganancias en América Latina. Por ejemplo, la utilidad anual sobre el patrimonio neto el año pasado fue de 43 %. Pero ahí también hay una diferencia: República AFAP, 22 %; las tres privadas, 68 %. Las tres privadas triplican la utilidad –la ganancia como sociedad anónima– de República AFAP. Y 22 % es muy buena ganancia. Están triplicando la ganancia porque casi que triplican las comisiones. Esto lo vimos comparativamente en América Latina. Nos llamó mucho la atención el hecho de que en países que tienen diez, quince veces la población de Uruguay, la ganancia de las administradoras de fondos, en millones de dólares, es igual que en Uruguay y, sin embargo, administran fondos de una población que es diez, quince veces mayor. Entonces creo que aquí se está poniendo un tope razonable. Y esto tampoco es una novedad. En América Latina hay comisiones sobre la rentabilidad y no sobre el aporte, o sea, comisiones después de visto el resultado que dan. Hay comisiones fijas. Por tanto, creo que estamos en un camino razonable de regulación del sistema en beneficio de la totalidad de los afiliados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más preguntas, agradecemos especialmente la comparecencia del ministro de Trabajo y Seguridad Social y del equipo que lo acompaña.

(Se retira de sala la delegación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

(Ingresa a sala el Directorio del Banco de Previsión Social).

(Ocupa la presidencia el señor senador Marcos Otheguy).

SEÑOR PRESIDENTE (Marcos Otheguy).- Damos la bienvenida a los representantes del Directorio del Banco de Previsión Social.

En la comisión está a consideración el proyecto de ley que se ha denominado «de los cincuentones». Ya hemos recibido al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, por lo tanto, nos faltaba tener la visión del Banco de Previsión Social. Así que le damos la palabra al presidente del BPS, señor Galli.

SEÑOR GALLI.- Buenas tardes y muchas gracias a la comisión por invitarnos.

De nuestra parte, seguramente vamos a agregar poco a lo que ya se ha expuesto, dado que estamos a renglón seguido del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. No obstante, queremos señalar que el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes es muy similar al Mensaje original enviado por el Poder Ejecutivo, de manera que nuestras consideraciones más in extenso ya fueron vertidas en la comisión correspondiente de la Cámara de Representantes el día 17 de octubre. Creemos que las incorporaciones que se hicieron al proyecto mejoraron en diversos aspectos, como lo es la inclusión de los jubilados, el tema de la regulación de las comisiones que cobran las AFAP o la determinación de un límite en la comparación o en el resultado de comparar el régimen mixto con el régimen de transición.

Quizás sea más productivo si los señores senadores nos formulan las preguntas que entiendan correspondientes con respecto a estos contenidos, porque realmente no tenemos mucho más para agregar a lo que ya hemos adelantado en otras comisiones.

SEÑOR PRESIDENTE (Marcos Otheguy).- Dado que sólo estamos presentes en este momento senadores del oficialismo, propongo esperar unos minutos a que regresen los señores senadores Mieres y Delgado, que se ausentaron por unos instantes. Justamente, ellos han formulado las mismas preguntas a las delegaciones que recibimos anteriormente, por lo que es de suponer que también querrán hacérselas a ustedes.

Pasamos a un cuarto intermedio de 5 minutos.

(Apoyados).

(Ocupa la presidencia el señor senador Álvaro Delgado)

SEÑOR PRESIDENTE.- Retomamos la sesión.

Dado que está en tratamiento el proyecto de ley vinculado a jubilaciones y, particularmente, al grupo etario de los «cincuentones», pensamos que era de orden recibir no sólo a los ministerios de Economía y Finanzas y de Trabajo y Seguridad Social, sino también al Directorio del Banco de Previsión Social.

La primera pregunta que quiero formular es si esto afecta o impacta, en algo negativo o positivo, en el flujo financiero del Banco de Previsión Social.

La segunda pregunta –que también hicimos al ministro Murro– es si la Ley n.º 18395 del año 2008 tuvo incidencia en la situación actual.

SEÑOR GALLI.- Por mi parte, voy a referirme a la segunda pregunta que formuló el señor presidente.

La Ley n.º 18395 prácticamente no tuvo incidencia en esto. Sí podemos decir que esa ley de flexibilización generó nuevas causales jubilatorias, permitió a las mujeres computar años por hijos, etcétera, y así flexibilizó el acceso a las pasividades en general, fundamentalmente del sistema solidario. Sabemos que por el sistema mixto la cantidad de pasividades son pocas. Por lo tanto, creemos que la Ley n.º 18395 no tuvo en cuenta el tema de los «cincuentones» .

Al aspecto financiero habrá de referirse el señor Lagomarsino.

SEÑOR LAGOMARSINO.- Obviamente que esto tiene impacto financiero porque es una medida que crea un beneficio a una generación que había sido perjudicada porque al hacerse la reforma de 1996 no se tuvo en cuenta que la primera generación que se iba a jubilar por el régimen mixto, iba a al tener menos años de capitalización en la cuenta individual. Por lo tanto, ante una misma trayectoria laboral, las personas que quedaron en ese intermedio se ven perjudicadas a la hora de la jubilación que, dicho sea de paso, van a ser los únicos ingresos que van a tener por el resto de su larga vida, dada la expectativa de vida que al momento de jubilarse hay en el país. Eso fue medido por las proyecciones que hizo el Banco de Previsión Social.

Coincidimos absolutamente con una exposición realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas en la Cámara de Diputados. Para nosotros, el indicador relevante es el peso de esos mayores egresos que va a tener el BPS luego de 10 años, respecto a si no existiera la ley, que hay que medir como porcentajes del PBI en su momento –eso fue un flujo que dio como resultado un 0,2% o 0,3% según los años y por un lapso de 50 años, en el proyecto original– que es un poco el impacto financiero. Posteriormente, se hicieron otras estimaciones y surgieron esas discrepancias en los costos que, a mi juicio –yo soy economista–, terminan siendo artificiales porque se usan instrumentos financieros de análisis que son más adecuados para el análisis de una inversión económica, como es el famoso valor actualizado neto, donde hay que considerar una tasa de descuento que al valorar cuánto significa ese flujo varía si la tasa de descuentos que se escoge es mayor o menor. El BPS había estimado el valor actualizado neto con una tasa de 1,5 UR anual, real, que fue definida por sus servicios técnicos, me refiero a la asesoría económica actuarial. Esa tasa de descuentos hay que ubicarla como un costo de oportunidad, al menos en los proyectos de inversión se ubica así; esto es, cuánto se obtendría si esta inversión la realizo en otro asunto y no en el que estoy analizando. Creo que había una evidencia empírica concreta reciente que es el rendimiento que han tenido el fondo de retiro obligatorio que tienen las AFAP; a partir de los 55 años se va transfiriendo del fondo de acumulación de los trabajadores al fondo de retiro hasta llegar a tener el 100% cuando llegan a los 60 años. El fondo de retiro tiene una composición más conservadora; básicamente, son bonos y letras del Estado más depósitos bancarios. Desde que está en funcionamiento, en 2014, este fondo ha dado casi un 2 % en términos de UR. Esta información puede ser chequeada con los datos que publica el Banco Central del Uruguay. Desde el 2014 al presente, con ese criterio conservador, esas inversiones rindieron un 1,9 % y, paradójicamente, han tenido un resultado más elevado que el fondo de acumulación que, supuestamente, tiene más riesgo y debería aspirar a una tasa de rentabilidad mayor que, en el mismo período, fue de prácticamente 0,16 % en UR.

Entonces, se tomó esa tasa de descuento, el rendimiento de los fondos que van al fideicomiso –que están en el proyecto original y quedan en el final– y el 1,5 %, dada la evidencia de lo que había sucedido hasta hace poco. El Ministerio de Economía y Finanzas entiende que esas tasas serán menores en un futuro en función de que por una mayor estabilidad económica, el Estado deberá pagar menores tasas por los préstamos que pida.

En definitiva, en este tema no cambia mucho lo sustancial, que es el indicador de cuánto pesan los egresos respecto al PIB. A mi juicio, este es el indicador sustancial para medir el peso que tiene la seguridad social en la economía y, en particular, el peso que tendrá el proyecto de ley denominado «de los cincuentones» que se viene analizando.

Esto es cuanto tenemos para decir sobre el impacto financiero que esto tiene, producto de la ampliación de derechos que genera esta medida. Digamos que es lo que se compra y lo que se compra hay que pagarlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero formular tres preguntas concretas.

La primera –que hemos hecho alternadamente con el señor senador Mieres– es por qué no se tomó la propuesta de elección al momento mismo de la jubilación y por qué se opta por hacerla en los próximos dos años de aprobada la ley.

La segunda tiene que ver con una interrogante planteada al señor subsecretario Ferreri. El artículo 14 del proyecto de ley habla del «reintegro de aportes del tercer nivel», o sea, los que están arriba de $ 140.000 nominales. ¿Tienen estimado cuántas personas de los llamados «cincuentones» están comprendidas en este artículo y cuánto dinero se prevé que se devuelva?

La tercera apunta a lo que acaba de señalar el economista Lagomarsino. En realidad, mucho se discutió en la prensa sobre el proyecto de ley original, con los cálculos realizados por los servicios técnicos del Banco de Previsión Social, con la tasa de descuento a la que se hizo referencia recién y lo que después terminó en los hechos confirmándose o generando algunas alarmas al propio equipo económico. El proyecto de ley original hablaba de un costo de USD 2.500:000.000 –aclaro que no son cifras mías– y el propio equipo económico cuando concurrió a la comisión de la Cámara de Representantes habló de cerca USD 3.700:000.000. Sobre el mismo proyecto hay dos interpretaciones y, en realidad, no sé si el valor está actualizado, si tiene que ver con la tasa de descuento o con diferentes formas de cálculo. Luego, se llegó a la resolución final, el acuerdo al que arribó la bancada oficialista sobre un proyecto único. ¿Cuál era el costo original del proyecto para el Banco de Previsión Social?

SEÑOR GALLI.- En su momento, en la comisión de la Cámara de Representantes, manifestamos que creíamos que este proyecto de ley seguía los lineamientos establecidos en la Ley n.º 19162, ya que recientemente se había dado una discusión y se había aprobado una ley que permitía a las personas desafiliarse o deshacer la opción del artículo 8.º. De hecho, allí dije que este colectivo en algún momento formó parte de aquella discusión durante el año 2012 para su eventual inclusión.

Se pretendió mantener el criterio de asesorar antes, pero ello implica un mayor ordenamiento y una mayor certeza en cuanto a cómo se desarrollará lo relativo a los aspectos financieros. En cuanto a la discusión en torno a cuántos millones serán, entiendo que en tres años estará saldada y no hay que esperar cuarenta para ver cuánto se gasta. En la medida en que se irá optando, en pocos años se tendrá total certeza de cuántas personas optaron y el cálculo será absolutamente exacto. No hay otra posibilidad, salvo los desvíos que esto siempre tiene por la cantidad de años que viven las personas, por la generación o no de pensión de sobrevivencia, etcétera. Repito, todo ese desarrollo de alguna manera queda licuado.

El cuanto al tercer nivel, del artículo 14, es muy difícil determinar cuánta plata tendrían que reintegrar estas personas. Sí puedo decir que en el proyecto de ley original el número de personas estaba en el entorno de las 7.000 mil, es decir, un núcleo reducido. Es bastante claro que, dependiendo del volumen que tengan que devolver y de la mejora que obtengan en la jubilación, optarán o no. No han sido muchas porque la Ley n.º 19162 también tenía personas en esta situación.

Por otra parte, las personas que estaban en transición y se afiliaron a las AFAP voluntariamente –muchos lo hicieron, entre otras cosas, a los efectos de no aportar por arriba del tercer nivel–, objetivamente, fueron muy pocas. Es más, en los estudios y en las proyecciones se descartaba el grueso de estas personas porque por el volumen de dinero que debían devolver, no les valía la pena.

Con respecto a los costos financieros, creo que el economista Lagomarsino fue bastante preciso al respecto. Nosotros hicimos nuestra proyección actuarial y el Ministerio de Economía y Finanzas comparte nuestra proyección, nuestros cálculos, y la forma en que fueron hechos. Hay una diferencia que tiene que ver con los supuestos o los presupuestos que se toman para hacer cualquier proyección de este tipo. En este caso, dicho ministerio entendía que la tasa real en UR, aplicable para lo que se obtendría del fideicomiso que se genera en la ley, como para obtener el valor actual neto, debería ser de medio punto y no de un punto y medio, como utilizó el BPS. En cualquiera de estas proyecciones, es obvio que si se cambian las variables, el resultado es distinto. Por lo tanto, no hemos tenido ninguna diferencia técnica en cómo se hicieron las proyecciones actuariales del BPS, al punto de que el propio Ministerio de Economía y Finanzas las toma como base para hacer su propio cálculo. Sin embargo, esto fue una diferencia de apreciación en cuanto a esos valores y no en cuanto a otros aspectos técnicos en cuanto a la forma como se desarrollaron. Obviamente, las cifras grandes impactan y lo que menos se retiene, en general, es que son a cincuenta años. Entonces, uno habla de tres mil millones al día de hoy y, reitero, impacta. Si hablamos de 50 años, eso escapa a la proyección de la persona. Eso generó que se hablara de tantos miles de millones cuando en realidad –y coincido con el economista Lagomarsino– lo relevante, como lo dijo el Ministerio de Economía y Finanzas cuando compareció a la Cámara de Representantes, es medirla como el porcentaje del Producto, ingresos o egresos, para tener una dimensión bastante más exacta.

Quiero agregar un par de cosas más.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permite, me gustaría decir algo ahora para no irnos del tema.

El señor Galli confirma que en el proyecto original, con las bases y supuestos del Banco de Previsión Social, el monto era de USD 2.500.000.

SEÑOR GALLI.- Hipótesis máxima.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hipótesis máxima sobre el proyecto original.

El Ministerio de Economía y Finanzas –según dice el señor Galli– dio otra cifra en función de bases y tasas de cálculo diferentes.

SEÑOR GALLI.- Para ser preciso, el cálculo de Economía tomó el valor actual neto máximo del informe del BPS –USD 2550:000.000– y al fideicomiso, en vez de aplicarle una tasa de rentabilidad de 1,5 %, le aplicó una de 0,5 %; y para hacer el valor actual neto aplicó una tasa del 0,5 % y no del 1, 5 % como el BPS. Obviamente, al cambiar esas variables cambia el resultado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está claro que ahora, por lo menos, coinciden en una cifra que vuelve más o menos a la original de USD 2400:000.000 –que fue el dato que salió en la prensa– y queríamos confirmarla con ustedes al discutir este proyecto de ley en el día hoy.

¿Cuáles son las variables que se aplican hoy a este proyecto? ¿Las que utilizó el BPS o las que utilizó el Ministerio de Economía y Finanzas?

SEÑOR GALLI.- Nosotros todavía no hemos hecho cálculos sobre el proyecto que se aprobó la semana pasada. Los cálculos que manejamos son los que hizo el Ministerio de Economía con los parámetros que ellos consideraban. El valor que dio el Ministerio de Economía con las modificaciones que introdujo la Cámara de Representantes al proyecto original es 35 % inferior, y ese resultado es el cálculo que hizo el Ministerio de Economía Finanzas, por lo tanto, se comparan con las cifras de economía.

Quisiera agregar un par de cosas que también estuvieron en torno a este tema y me gustaría que quedara constancia en la versión taquigráfica.

Se hicieron múltiples referencias al artículo 27 de la Ley n.º 16713 y sistemáticamente se habló de un error de interpretación del Banco de Previsión Social en su aplicación. Al respecto quiero señalar que ese artículo se viene aplicando así desde que se implementó la ley en la década de los noventa. No ha habido modificación alguna. Recientes sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, concretamente la n.º 337/2015 y la n.º 443/2015, desestiman el reclamo respecto a que el BPS estuviera aplicándolo mal. Pero más reciente aún, la sentencia n.º 1639/2017 de la Suprema Corte de Justicia, del 20 de noviembre de 2017, no hizo lugar a un recurso de inconstitucionalidad contra este artículo. De manera que es perfectamente claro que el criterio y la forma en que el Banco de Previsión Social ha venido aplicando esta norma son correctos.

Cuando en el año 2012 el Directorio del BPS promovió una modificación de la norma no existía el tema de los «cincuentones». Era la constatación de una situación y la consideración de que debía ser corregida, pero nada tenía que ver con el tema de los «cincuentones» porque la corrección posible, de acuerdo a las estimaciones que hicimos en aquel momento –y que actualizamos– arrojaba que modificar ese artículo representaría para los trabajadores eventualmente involucrados una mejora del orden de los $ 1000 en el pilar solidario, monto que lejos está de las cifras que se mencionan con el tema de los «cincuentones». Concretamente, en promedio, serían entre $ 700 y $ 1400, que alcanzaría solo a unas treinta mil personas de aquí al 2045, de manera que el tema del artículo 27 nada tuvo que ver con el tema de los «cincuentones» y el origen en 2012 fue la constatación de estas situaciones.

Me faltó decir algo con respecto a la Ley n.º 18395, que siempre menciono y no quiero que esta comisión sea la excepción. Esa norma ha sido la mayor contribución a la equidad de género en la historia de la seguridad social. Solo voy a dar un dato: con esa ley se bajó la brecha del valor de las altas de las jubilaciones que antes estaba en el 37 % y que hoy se ubica en el 20 %; prácticamente bajó a la mitad la brecha de género en el monto de la jubilación. Y podría citar muchos otros casos

porque, en realidad, permitió que una cantidad de mujeres accedieran a la jubilación, sobre todo por el tema del cómputo por hijo, pero nada tuvo que ver con el tema de los cincuentones.

SEÑOR MIERES.- Según dijo el señor presidente del BPS, no tienen un costo aproximado del nuevo proyecto. El banco había estimado un costo para el proyecto original del Poder Ejecutivo. Se supone que conocido el proyecto la semana pasada, hoy debería tenerse alguna idea. ¿Cuál es el costo que estima el BPS tendrá el nuevo proyecto? Para el Ministerio de Economía y Finanzas implicó una reducción del 35 % con respecto a sus cálculos. Pero el BPS ¿no ha hecho cuentas?

SEÑOR GALLI.- En este momento no las tiene, las está haciendo.

Quisiera aclarar que se integra un colectivo completo que no había sido estimado, que es el de los jubilados, y es fundamentalmente en ese en el que se está trabajando. Si bien hay que aplicar el 0,9 % con respecto al resultado de transición –ese es un dato conocido que, obviamente, va a reducir el costo–, se incorpora un costo nuevo, que es el colectivo de jubilados. Ese hay que calcularlo desde cero, completo.

SEÑOR MIERES.- Continuando con las preguntas, ¿qué estimación tienen sobre el número de ciudadanos que optarán por el cambio de sistema?

Desde el punto de vista del ciudadano cincuentón, ¿cuál es la ventaja de que tenga que elegir ya? ¿No existe riesgo de que se equivoque, de que elija y luego la evolución de su vida laboral, su eventual postergación de la edad de retiro y demás, le generen una opción equivocada? ¿Eso no se tomó en cuenta a la hora de definir el criterio de que la opción había que hacerla ya?

Por último, voy a hacer una pregunta que se relaciona con la propuesta que el directorio del BPS hizo al Poder Ejecutivo en el año 2012 con respecto a considerar el cómputo de los aportes previos al año 1996. Esa alternativa ¿no fue manejada por el BPS en esta oportunidad?

SEÑOR GALLI.- Empiezo por el final. Justamente, mi última referencia en mi intervención anterior fue sobre el tema del artículo 27. Nosotros nunca consideramos una solución para el tema de los «cincuentones», una modificación al artículo 27, y así lo hicimos saber en la comisión correspondiente de la Cámara de Representantes. Mi expresión referida a ese artículo para este problema fue «frazada corta» porque estamos hablando de que para los que se beneficiarían –que no son solo los «cincuentones»; vale aclararlo– significa, en promedio, de ahora al 2045, de $ 1.000.

SEÑOR MIERES.- Usted hablaba de $ 1.000 en el pilar solidario, pero en el cómputo de las AFAP, ¿qué modificación implicaría? ¿Lo han calculado?

SEÑOR GALLI.- No, nunca lo consideramos. Esa fórmula fue tomada en cuenta en estos meses; es lo que se llama un bono de reconocimiento, que es hacer una cuenta ficta, pero es otra solución totalmente distinta.

Reitero: en el año 2012, cuando enviamos el proyecto de ley, el foco no estaba puesto en el sector de los «cincuentones», sino en cualquiera que tuviera aportes anteriores al año 1996.

SEÑOR MIERES.- Estamos de acuerdo. Pero ese anteproyecto existió y fue enviado al Poder Ejecutivo. ¿No había un cálculo aproximado de lo que significaba en la cuenta personal de cada ciudadano el incremento de los aportes anteriores a 1996?

SEÑOR GALLI.- Antes del 96, la cuenta no existía. No hicimos un proyecto de ley bajo el supuesto de que la Ley n.º 16713 existía antes del 96. Simplemente mandamos una iniciativa para que se considerara en el pilar solidario el total que hubiese aportado la persona por su salario pero nunca proyectamos una cuenta ficta.

Por otro lado, hemos manejado en más de una oportunidad –lo que a veces se escapa en el fragor de la discusión– un tema importante: qué quiere hacer la gente. Esta ley consagra un derecho: el derecho de las personas a optar entre cosas. Si uno lo focaliza bien, esto ayuda a entender la dificultad que significa proyectar costos o temas por el estilo. No sé si una persona a la que le da $ 300 mejor el sistema de transición, se va a cambiar, pero cuando se hace la estimación se tiene que usar un criterio. Entonces, ¿cuál es el criterio de la proyección del BPS? Si te sirve el de transición, te cambiás, aunque

sea por un peso. Algunos estudios los hicimos suponiendo que lo harían por $ 500. Es una adivinanza. Entonces, hay que tener un criterio: si el de transición te da un peso más, te cambiás. Esto va a depender de las personas, en particular, del grado de certidumbre o incertidumbre que tenga respecto a su futuro trabajo. Acá estamos hablando de períodos muchísimos más cortos que los de la Ley n.º 19162. En este caso estamos considerando a los «cincuentones». En aquella ley se contemplaba a gente –salvo el grupo de transición que era relativamente pequeño– de menos edad. En este caso el horizonte son 7, 8 o 10.

Como dije, va a depender mucho de lo que las personas decidan hacer y eso va a marcar el número. Por eso en algún momento dijimos que siempre se estaba trabajando en la opción de máxima pero en realidad la vida después demuestra que se está en el medio, entre la máxima y la mínima. No es la mínima, que consideró que la cantidad de gente que optó por cambiarse con la Ley n.º 19162 era del 25 %. Los técnicos se preguntaron qué opción de mínima podía haber. Se eligió aquella opción de mínima que era igual a la de la otra ley, que también permitía a la gente salirse de la AFAP. La opción de mínima es la misma cantidad de gente –tomada de los que vinieron a asesorarse– que optó por cambiar. Ese es el 25 %. ¿Cuál es la opción de máxima? A todo el que le sirva cambiarse, aunque sea por un peso, se va a cambiar, excepto el que tenga que devolver plata. Ese fue el criterio del banco a la hora de diseñar este asunto.

Ahora bien; ¿cuántos se cambiarían? Es lo mismo que la ventaja de elegir antes o después porque en definitiva prácticamente se cuentan con los dedos de una mano –a pesar de los miles de asesoramientos que hizo el banco– los reclamos que tuvimos en esta materia. No hemos tenido reclamos por la Ley n.º 19162 que, como ustedes saben, es una ley que está abierta, que va a seguir rigiendo porque las personas pueden ir a hacer su consulta entre sus 40 y sus 50 años. De manera que es un trabajo permanente del banco.

Entonces, en cuanto al tema de cuántos se cambiarían y demás, las proyecciones dan una indicación de cómo va a ser. Después va a depender de cada uno. Con la Ley n.º 19162, prácticamente la mitad de los que se cambiaron lo hicieron el mismo día en que recibieron el asesoramiento, a pesar de tener 90 días para hacerlo. Hoy en día, además, hay simuladores en las páginas web de las AFAP y por lo tanto mucha gente ya tiene una idea de lo que va a hacer, pero ello también depende mucho de la implementación y de la voluntad de cada uno.

(Ocupa la presidencia el señor senador Otheguy).

SEÑOR PRESIDENTE (Marcos Otheguy).- Agradecemos a los señores Galli y Lagomarsino por su comparecencia a la comisión.

(Se retira de sala la delegación del Directorio del Banco de Previsión Social).

(Ingresa a sala la delegación de la Asociación Nacional de Afap).

(Ocupa la presidencia el señor senador Delgado).

SEÑOR PRESIDENTE.- Es un gusto recibir a la delegación de la Asociación Nacional de AFAP, Anafap, integrada por su presidente, economista Sebastián Peaguda, las señoras Olga Fuenmayor y Lorena Merli, y la economista María Dolores Benavente.

Obviamente, el tema en consideración es el proyecto de ley que se ha dado en llamar de los «cincuentones». Esta iniciativa ha sido remitida por la Cámara de Representantes y en el día de mañana se va a discutir en el Plenario del Senado.

Ya hemos recibido a las delegaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al BPS, por lo que era de orden recibir a la Asociación Nacional de AFAP para que realicen consideraciones sobre el impacto del proyecto de ley.

SEÑOR PEAGUDA.- Muchas gracias.

Primero que nada, quisiera agradecer a esta comisión la oportunidad que le han dado a la Anafap de poder brindar su visión sobre este tema, en una jornada en la que han recibido a autoridades del Gobierno y al Directorio del BPS.

Nuestra exposición será breve, pues entendemos las circunstancias. Buscaremos ser muy concisos y estaremos a su disposición por si resulta relevante alguna aclaración.

La exposición gira entorno a tres ejes: el proyecto de ley original –su pertinencia y alcance–, la incorporación de un tope a las comisiones de administración y la combinación de atributos en el sistema mixto para la elección de una AFAP.

Sobre el proyecto original, su pertinencia y alcance, como ya ha sido reiteradamente explicado aquí, el tema de los «cincuentones» nace por la aplicación del artículo 27 de la Ley n.º 16713, en el que el reconocimiento de los aportes antes del año 1996 al BPS no guarda congruencia con los aportes efectivamente vertidos por los afiliados. Este fue el elemento movilizador y el que nucleó a una cantidad de personas tras un reclamo bastante objetivo, a nuestro entender. Nos interesa que se reconozca plenamente el tema de los aportes antes de 1996, ya que solo apuntar a un período de acumulación incompleto sería inconsistente y abriría una continua revisión de la reforma.

Bajo el proyecto original, muchas personas que no aportaron al BPS antes de la reforma podrán realizar el cambio hacia el régimen de transición, aun cuando nunca generaron un derecho en el mismo. Eso se ha reflejado en los costos estimados del proyecto y creemos que es importante visualizarlo, pues pone en evidencia la necesidad de tener estimaciones claras al momento de desarrollar propuestas que potencialmente afecten a las nuevas generaciones.

En consecuencia, se comparte que se haya buscado una solución para los «cincuentones» afectados por la transición entre sistemas previsionales. Sin embargo, discrepamos con el mecanismo propuesto, ya que puede perjudicar a estos afiliados por hacerles tomar una decisión en forma temprana.

En segundo término, hablaremos de la incorporación de un tope a las comisiones de administración. El problema de los «cincuentones» no tiene ninguna relación con las comisiones de las AFAP que son modificadas en el nuevo proyecto de ley. Cualquier cambio que se introduzca no afectará la conveniencia o no de permanecer en el sistema mixto y tampoco será originador de una conveniencia por optar por el régimen de transición.

El artículo 23 del actual proyecto de ley tiene elementos que distorsionan seriamente la competencia en este mercado y potencialmente trae riesgos adicionales tanto para los trabajadores, como para los accionistas de las AFAP.

La actividad de las AFAP se caracteriza por tener grandes economías de escala. Con este proyecto se agudiza la concentración de mercado, situación que fue agravada por la Ley n.º 19.162, tal como fue señalado por la Anafap hace unos años. Al hacer converger la industria hacia el valor de menor comisión suponiendo que las demás AFAP tienen la misma escala, las empresas competidoras de menor tamaño podrían ser desplazadas. Este es, de alguna manera, nuestro elemento central.

En cualquier mercado, es un elemento peligroso que por su escala, la empresa dominante desplace a los competidores más pequeños y este caso no es la excepción. La regulación que puede existir en otros mercados nunca es respecto al menor precio, sino respecto a un precio promedio, tal como se da por ejemplo en el caso de las tasas de interés máximas en el sistema financiero.

Aquí la amenaza que tiene cualquier AFAP es enfrentar una carrera contra quien tiene la escala para dejar a todos afuera. Y esa escala no tiene tope, ni siquiera depende de las opciones que tomen los clientes; puede hacerlo porque se han indexado los ingresos de las empresas más pequeñas a la de la más grande. O sea, la actividad de cada empresa individual quedó supeditada a las decisiones de la empresa de mayor volumen.

La falta de competencia tampoco es deseable para los trabajadores. Concentrar el ahorro de todos los trabajadores bajo la visión de un único administrador no es aconsejable. Las visiones de los equipos de inversiones son distintas y las mismas generan retornos distintos. Como en cualquier mercado, la competencia es positiva para el cliente.

Si a lo anterior se adiciona, como en este caso, que la concentración podría darse en manos de un actor de capitales públicos, se reitera la posibilidad de ver un sistema estatizado por más que institucionalmente tenga una forma diferente.

En este sentido se debería explicitar el rumbo que se pretende dar a la seguridad social, y si se quiere mantener un sistema previsional con actores privados en competencia.

Todas estas condiciones podrían haberse considerado a través de una revisión técnica de las propuestas, que pudiera aportar los mecanismos para poder ejecutar los cambios que la política pública entendiera necesario.

La reforma de la seguridad social no se agota en los «cincuentones», ni en las comisiones, sino que hay muchos otros parámetros para estudiar con criterios técnicos y en profundidad. Por eso es fundamental que las decisiones se tomen partiendo del análisis técnico, apuntando a fortalecer el sistema previsional con una mirada de largo plazo que tenga en cuenta a todos los actores involucrados, incluyendo a las futuras generaciones.

El último punto tiene que ver con la combinación de atributos en el sistema mixto para la elección de una AFAP. Públicamente se ha hablado mucho de la diferencia que tienen las comisiones de administración entre las diferentes AFAP. El hecho es que las mismas responden seguramente a tres componentes inseparables como los de cualquier actividad económica: los costos, el retorno esperado por la inversión y el valor agregado que el cliente percibe por el bien o el servicio prestado.

Respecto de los costos, ya hemos indicado la presencia de fuertes economías de escala, con lo cual no es necesario aclarar que las mismas pueden ser traducidas en menores precios rápidamente.

Sobre los retornos esperados, es claro que cualquier inversor que desarrolle una actividad económica buscará tener un retorno con un riesgo adecuado. Sin ganancia, nunca habrá competencia de privados en un mercado.

Seguramente el tercero es el más relevante. Hoy en día existen diferentes ofertas para los afiliados en el mercado y pueden elegir libremente entre ellas. No hay corralitos y se han bajado los requerimientos para que una persona pueda optar libremente por la AFAP de su preferencia. Limitar la competencia o vincularla a la actividad que desarrolla la empresa dominante, de capital estatal, no va en función de proteger el interés general.

Adicionalmente, es importante remarcar que el atributo sustancial en este mercado es la rentabilidad. Visualizar que existe la posibilidad de aportar valor a un trabajador a través de entregar mayores rentabilidades, es central para entender que pueden existir costos de administración también diferentes. A un mayor valor percibido, es entendible poder reflejar un mayor costo y en el neto, que el cliente gane.

El Centro de Estudios Fiscales –CEF por sus siglas–, publicó recientemente un estudio titulado «Tasas de Reemplazo del Sistema Previsional Mixto». En el mismo se visualiza el impacto que tiene la relación entre comisión y rentabilidad. Y se expresa: « una disminución en un punto porcentual en la comisión cobrada a las personas más jóvenes de la muestra, implicaría un aumento promedio en la tasa de reemplazo de 1,5 punto porcentual a los 60 años de edad. Por su parte, un incremento de igual magnitud en la tasa de rentabilidad proyectada redundaría en una tasa de reemplazo 4 puntos porcentuales más». O sea, la relación es de tres a uno.

De allí que desde la Anafap se señala la importancia de modificar la Ley n.º 19162 de manera de asignar las afiliaciones obligatorias –denominadas de oficio– no en base a la menor comisión, sino a la mejor rentabilidad neta. Esta rentabilidad tiene en cuenta la rentabilidad bruta y descuenta la comisión y el resto de los costos tales como la prima del seguro colectivo. Haber regulado y asignado los afiliados obligatorios solo en base a la comisión, constituyó también un desacierto que no beneficia al afiliado y que aumenta la concentración de mercado en favor de la empresa dominante, tal como lo señalamos oportunamente desde la Anafap.

Para ser claros, la oferta de valor de cada administrador se traduce en una combinación de varios factores. Y se puede ver una diferencia real, histórica y material en términos de rentabilidad que es más que consistente con comisiones diferenciadas. La diferencia histórica de medio punto porcentual en la rentabilidad puede incluso compensar una diferencia de 250% de comisión, y aun así aportar valor para el cliente y ser una alternativa mejor para el mismo frente a la opción de solo pagar menores comisiones.

Les hemos incorporado en el documento un cálculo teórico donde se incluyen tres casos de AFAP diferentes, con comisiones diferentes, con rentabilidades diferentes, y cómo se llega a un saldo del cliente igualmente favorable.

Por todo lo expuesto, la Anafap entiende que el proyecto de ley a estudio no contempla la mejor solución para los «cincuentones» e introduce una peligrosa regulación de precios atados a la empresa dominante de capital estatal, que puede derivar en la desaparición de la competencia de las empresas de capital privado.

En cualquier caso, mantenemos y reafirmamos el compromiso con nuestros clientes, con el foco en la administración que rentabilice sistemáticamente los ahorros previsionales y con la defensa de la propiedad de los mismos. Este es un patrimonio de los trabajadores, individualmente ahorrado, y es la base para su retiro. Esa es la característica fundamental de la solución que ha logrado hacer sostenible el sistema de seguridad social para el retiro, desde 1996.

Les agradezco mucho por su tiempo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le vamos a pedir que nos dejen el memorándum para repartirlo entre los senadores de la comisión. Más allá de los riesgos y algunas advertencias que deslizaron en el informe, quisiera conocer el impacto financiero de las AFAP –si lo tienen calculado– desde la lógica de vuestras empresas. Esto lo estuvimos viendo desde la lógica del Banco de Previsión Social, fundamentalmente, como también del Ministerio de Economía y Finanzas.

Uno de los temas que poco tiene que ver con los « «cincuentones», pero que se incluye en la ley tiene que ver con el tope de las comisiones, lo cual involucra directamente a las AFAP en general. En los hechos –no quiere decir que ocurra así–, se corre el riesgo que quien termine regulando las comisiones sea la AFAP más grande, en este caso, República AFAP. Pregunté al subsecretario de economía y finanzas y me dijo que no. La verdad es que estuve viendo la Ley n.º 16713, en sus artículos 102 y 103, que tienen que ver con cómo se establecen las comisiones, su régimen y quiénes están sujetos al cobro de las mismas. También estuve viendo el artículo 55 del decreto reglamentario de esa ley –el n.º 399/95–, que reglamenta a las Administradoras de Fondo de Ahorro Previsional. Lo voy a leer, dice así: «Artículo 55 (Comisiones de las AFAP). Las comisiones que perciban las Administradoras por cuenta de los afiliados, se devengarán en el momento en que el aporte es acreditado efectivamente en la cuenta de ahorro individual respectiva. Las comisiones podrán ser distintas de acuerdo al tipo de aporte y se aplicarán en la forma dispuesta por el numeral 2) del artículo 103 de la ley. Las mismas podrán modificarse en la forma y periodicidad que establezca el Banco Central del Uruguay. La forma en que operarán las bonificaciones en las comisiones que perciban las Administradoras, así como el procedimiento para la determinación de las respectivas categorías, mencionadas en el artículo 104 de la ley, serán fijadas por el mencionado Banco».

Les pregunto lo siguiente: ¿a vuestro criterio el Banco Central del Uruguay tiene potestad de fijar o regular las comisiones de las AFAP? Me surgió la duda con este decreto reglamentario. Si tuviera esa facultad, de hecho, la verdad es que no tendría mucho sentido incluir en una ley una regulación de topes. Además, si eso lo puede hacer el Banco Central, podría haberlo hecho hasta el momento y no lo hizo.

La verdad es que me surgió esa duda, es decir, si el Banco Central del Uruguay –en función de la ley y, fundamentalmente, del artículo 55 de su decreto reglamentario– no tiene potestad para regular las comisiones de las AFAP.

SEÑORA BENAVENTE.- No lo sé. Lo que me parece es que ese artículo se refiere a la posibilidad de que uno pueda establecer distintas comisiones por cohortes, por ejemplo, por permanencia. Uno podría reducir la comisión a algunos afiliados porque, por ejemplo, están hace veinte años y eso sí lo regularía el Banco Central. No obstante, me da la sensación de que no puede regularlas, pero vamos a verlo.

SEÑOR PEAGUDA.- Puntualmente quiero decir que el tema de las bonificaciones está determinado en el artículo 104 de la ley original y no sé bien cómo se hablaría con este tope de comisiones; no sé si este sería un tope promedio para las bonificaciones, es decir, si uno podría hacer una bonificación a determinada cohorte y llegar a un tope promedio de las comisiones. Creo que esto no se va a hablar del todo bien con lo que ya está definido, particularmente, en el artículo 104 pero, lamentablemente, somos economistas y no abogados y no tenemos claridad respecto a cómo se cierra ese punto, pero lo podemos estudiar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me entró curiosidad respecto a este tema en función de algunos informes que recibí. Si tienen alguna respuesta para mañana, antes de la hora 10, les agradezco que nos la hagan llegar porque se empezará a tratar este proyecto de ley en el Senado.

SEÑOR CASTILLO.- Seré breve, incluso respecto a este comentario sobre el que estaban intercambiando puntos de vista el presidente de la comisión y los representantes de la Anafap.

Tengo entendido que lo que hace el Banco Central es la superintendencia de las aseguradoras de los fondos de ahorro de previsión, y es allí donde regula porcentajes. Mayoritariamente cada vez que teníamos problemas –que ahora también existen pero yo me mudé de ellos– cuando estaba en la central sindical, íbamos a discutir con el presidente del Banco Central y había más de un fondo que aseguraba los ahorros de las AFAP; ahora quedó solo el Banco de Seguros. Entonces, era ese el papel que jugaba antes; esto lo digo simplemente para agregar un elemento más.

La pregunta concreta apunta a que quienes han participado antes aquí –representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del directorio del Banco de Previsión Social–, matices más, matices menos, fueron evacuando algunas consultas. Se habla continuamente de que la tasa de ganancia, a partir del cobro de comisiones de las AFAP privadas, es notoriamente superior a la de República AFAP y hasta se ha establecido que está dos terceras partes más por encima. ¿Esto es efectivamente así? Yo soy partidario de la reforma –del proyecto de ley tal como viene– y, según entiendo, el problema de las AFAP sería que ganarían menos dinero, pero seguirían ganando.

SEÑOR PEAGUDA.- En este caso, el tope que existe con el nivel de comisiones de República AFAP, según los balances que tenemos, todavía deja con ganancias a todas las administradoras. El elemento de riesgo que hay es la velocidad de ajuste a la que puede optar un jugador –en este caso, tiene nombre y es República AFAP, pero podría ser cualquiera de ellos–, porque puede ocurrir que cuando empiece a ajustar se traduzca en la línea de beneficios y rápidamente dé pérdidas. Entendemos que ese es el riesgo que presenta el proyecto de ley; el que tiene capacidad para hacerlo tiene la voluntad, básicamente no tiene tope de hasta dónde puede participar en el mercado –si puede hacerlo con el 50 % de los trabajadores, con el 90 %– y en eso que gana a escala va desplazando a la competencia. Como en cualquier mercado, ese es el peligro que vemos. El mecanismo de ajuste que se quiere aplicar tiene problemas; más allá de la política pública que se siga, que puede estar legítimamente establecida, detectamos que es riesgoso.

SEÑORA BENAVENTE.- Lo que señalamos no es tanto desde el punto de vista –si se quiere egoísta– de las ganancias que puede tener la empresa. De hecho –y hablo por lo particular– ha habido una cadencia de reducción de la comisión superior a la que representaría esta ley, aun en los dos años. El tema en cuestión es lo que dice Sebastián Peaguda: el peligro de dejar a una empresa la posibilidad de apagar o prender a la competencia. Es decir que la empresa dominante es la que puede decidir cuándo sacar del juego a las empresas privadas. Y ello es aún más grave si pensamos que es una empresa de capital estatal que pueda tener hasta otras apetencias de rentabilidad diferentes que las que tienen las empresas privadas. Esa es la parte más medular.

Si miramos regulaciones comparadas en el sistema financiero, por ejemplo, la de usura, la tasa de interés, se calcula contra promedios y no contra la tasa más baja, justamente para no dejar a ninguna empresa el poder de sacar del mercado las demás, quedarse con todo y después hacer lo que quiere. Este es el peligro. No es tanto un razonamiento egoísta, porque como dice Sebastián Peaguda, vamos a seguir funcionando, nos ajustaremos el cinturón; el sector privado está acostumbrado a esas cosas. El tema es cómo se regula esta competencia.

SEÑOR MIERES.- Quiero formular una pregunta vinculada a las comisiones. Si no entendí mal, según el documento que leyeron es más razonable combinar el monto de la comisión con la rentabilidad de los fondos. De acuerdo con ese criterio, ¿cuál es la realidad del mercado en materia de AFAP?

SEÑOR PEAGUDA.- Es una circunstancia bastante más dinámica. Una empresa con comisiones bajas puede estar con el indicador de rentabilidad neta –que es un indicador oficial que emite el Banco Central todos los meses– en primer lugar. También puede ocurrir –y se ha dado en todo momento de la historia– que la que tiene mayor rentabilidad no es república, y que aun teniendo mayores comisiones en la rentabilidad neta es un tema beneficioso y puede ser una combinación de valor. Eso es lo que estimamos que debería ser el atributo principal.

Tampoco corresponde decir que es una combinación estática; la comisión y la rentabilidad para una persona podrían llegar a ser una transición de valor que encuentre en su vida laboral. En determinado momento puede convenirle un determinado tipo de servicio y de valor, y después en otro momento de su vida activa apreciar otro tipo. El atributo de servicio diferenciado tampoco se ha puesto acá; no hay una evaluación de qué tipo de servicio presta cada una de las AFAP, como no hay una evaluación objetiva de eso. Creemos que hay más de un atributo que podría llegar a ser contemplado para la definición de cuál es la más deseable para el afiliado.

SEÑORA BENAVENTE.- En ese sentido, el 40 % de la gente está afiliada a República AFAP, que es la que tiene el menor precio y la garantía estatal explícita, y el 60 % está afiliado al resto de las AFAP, a las que algún atributo les debe ver. Como decía Sebastián Peaguda, lo que tiene de bueno la rentabilidad neta es que es tan dinámica que a veces sale mejor en la foto Sura, en otra República, y en otra, Unión o Integración. Es libre para el afiliado, no lo ata a un solo valor. La comisión es un tema importante, pero a largo plazo es mucho más importante la rentabilidad y, por lo tanto, miremos la rentabilidad neta: rentabilidad menos costos. Ese es un poco el planteo que hicimos en su momento con la Ley n.º 19162 y creo que ahora hay que reflotarlo, porque la concentración del mercado hacia una AFAP, solo mirando uno de los atributos, está siendo bastante complicado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia y la información brindada por la delegación de Anafap. Repartiremos entre los senadores el material que dejaron.

(Se retiran de sala los representantes de Anafap).

–Voy a hacer dos comentarios: se va a repartir ahora el memorando que dejó la delegación de Anafap y le vamos a pedir a la secretaría que reparta, apenas esté pronta, la versión taquigráfica, a los miembros de la comisión, para que mañana tengan insumos durante la discusión de este tema. Recordemos que posiblemente este sea el segundo punto del orden del día, porque el primero es el de cooperativas de vivienda que quedó postergado.

Corresponde votar el proyecto de ley que fue remitido y aprobado por la Cámara de Representantes. Propongo suprimir la lectura y votar en bloque los 26 artículos.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–5 en 5. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el proyecto de ley.

(Se vota).

–4 en 6. **Afirmativa.**

Se propone como miembro informante a la señora senadora Passada.

Se va a votar.

(Se vota).

–5 en 6. **Afirmativa.**

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 18:50).